

大情審答申第 433 号
平成 29 年 3 月 17 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市情報公開審査会
会長 上田 健介

答申書

大阪市情報公開条例の一部を改正する条例（平成28年大阪市条例第14号）による改正前の大阪市情報公開条例第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成25年12月27日付け大人事人第372号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

実施機関が、平成 25 年 11 月 26 日付け大人事人第 316 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、処分歴を公開すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 25 年 11 月 12 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「公開条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「平成 25 年 10 月 31 日発令『建設局職員のパソコン不正アクセス・公文書不正使用／詐欺・子の看護休暇不正取得事案』に係る処分要否及び量定の妥当性について審議した平成 25 年度第 14 回職員分限懲戒部会の資料一式（上記事案に係るものに限る。）」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「①服務案件リスト（10 月 24 日・25 日報告事案）、②事件本人、事件概要、処分案、処分歴及び量定の考え方（平成 25 年 10 月 31 日発令の建設局職員のパソコン不正アクセス・公文書不正使用／詐欺・子の看護休暇不正取得事案に対する懲戒処分に関するもの）」と特定した上で、公開条例第 10 条第 1 項に基づき、①については、氏名欄の記載事項、処分案、処分予定日、備考欄の記載事項を、②については、職員の氏名、生年月日、所属課名、職員番号、処分案、処分歴、量定の考え方を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。（以下、②について「本件文書」という。）

記

「公開条例第7条第1号に該当

(説明)

上記公文書には特定の個人に関する情報が記載されており、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別されるもの、又は特定の個人が識別されないが公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

公開条例第7条第4号に該当

(説明)

上記公文書に記載された情報は、本市の機関の内部審議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるもの

公開条例第7条第5号に該当

(説明)

上記公文書に記載された情報は、本市の機関が行う事務に関するものであり、公にすることにより、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成25年11月28日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）による改正前の行政不服審査法第6条第1号に基づき異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定の一部を取り消し、本件文書のうち、処分案、処分歴及び量定の考え方（以下「本件各情報」という。）を公開することを求める。
- 2 貴市の「情報公開条例解釈・運用の手引（平成25年9月版）」において、『支障を及ぼすおそれ』は、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならない。」とされているのに、本件決定では相当の蓋然性の説明がただ淡々と定型的になされており、当該説明ではとても説明責任を果たしているとは思われず、承服できない。

実施機関が処分に至るまでのプロセスを示している本件各情報については、実施機関は今後の公正かつ円滑な人事の確保に支障が生じるおそれがあるとして非公開としているが、むしろそれらを公開することで公正な処分が行われることになる。

また、懲戒免職処分とは、身分を失い退職金の支給も受けられないという甚大な不利益を与えるものであり、職員に対してどのような処分をどのような理由によって行ったのかを明らかにすることは、実施機関の説明責任を果たすという観点からも必要であると考えられる。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 職員に対する懲戒処分の要否及び量定の決定について

本市では、職員に対する懲戒処分の要否及び量定を、地方公務員法（昭和25年法律第261号）及び大阪市職員基本条例（平成24年大阪市条例第71号。以下「基本条例」という。）に基づき、非違行為の動機及び態様並びに公務内外に与える影響等を総合的に考慮した上で、決定する。

基本条例は、処分量定の基準として、非違行為の類型に応じた懲戒処分の種類を表形式で定めるとともに（基本条例第28条第1項、別表）、処分を加重する場合（同条第2項及び第3項）又は軽減する場合（同条第4項）の取扱いについて定めている。

また、懲戒処分の要否及び量定を決定するに当たっては、基本条例を根拠に設置する市長の附属機関である大阪市人事監察委員会（以下「人事監察委員会」という。）の専門的見地に基づく意見を事前に聴くことにより、より公正な懲戒処分を行うこととしている（基本条例第30条）。

本件文書である、非違行為を行った職員に対する懲戒処分の要否及び量定に係る人事監察委員会への諮問文書（以下「懲戒処分に係る諮問書」という。）に、具体的な処分内容である「処分案」及び当該処分案が相当である根拠理由である「量定の考え方」を示した上で、任命権者が人事監察委員会に諮問し、人事監察委員会での審議を経た後、任命権者が総合的に判断し、最終的に処分の要否及び量定を決定することになる（基本条例第63条）。

2 公開条例第7条第1号該当性について

本件文書は、懲戒処分の要否及び量定の決定に当たり、人事監察委員会に意見聴取するための処分原案であることから、本件文書は、全体として公開条例第7条第1号本文に該当する。

しかしながら、実施機関が懲戒処分を行った場合には、基本条例第30条第3項及び懲戒処分に関する指針第4の2(1)に基づき、被処分者の所属、階級、職種、年齢、処分内容、処分年月日、事案概要を公表することとしている。

本件決定においても、本件文書のうち、これに該当する部分については既に実施機関が公表していることから、公開条例第7条第1号ただし書アに基づき公開したところである。

なお、本件各情報は、本件文書のうち、上記により既に公表した部分を除いた部分であるところ、特定の職員が懲戒免職を受けたこと自体は、特定の職員が行政庁又はその補助機関として、その担任する職務を遂行する場合における当該職務遂行に関す

る情報ではないため、本件各情報は、公開条例第7条第1号ただし書ウに規定する「当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」に該当しない。

また、本件各情報については、法令若しくは条例の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報ではなく、公開条例第7条第1号ただし書アにも該当しない。

さらに、情報の性質上、公開条例第7条第1号ただし書イに規定する「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に該当しないことも明らかである。

3 公開条例第7条第4号該当性について

人事管理に係る事務を所管する所属である人事室の懲戒処分に係る諮問書の内容が公開されれば、人事室の懲戒処分に係る諮問書と実際に行った懲戒処分の内容との違いにより、人事監察委員会の意思決定後においても、人事監察委員会での審議内容が推測されるおそれがある。

その結果、今後、同種の審議が行われる場合において、人事監察委員会委員が外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、人事監察委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められることから、本件各情報は公開条例第7条第4号に該当する非公開情報である。

4 公開条例第7条第5号該当性について

(1) 本件各情報の公開条例第7条第5号該当性について

本件文書は、特定の職員に対する懲戒処分の要否及び量定の決定に当たり、人事監察委員会に意見聴取するための処分原案であり、懲戒処分に関する最終的な意思決定に至る前の意思形成過程に係る情報である。

したがって、本件各情報が公開されることにより、今後の人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるため、公開条例第7条第5号に該当するとして非公開とした。

(2) 処分案及び量定の考え方の公開条例第7条第5号該当性について

本件各情報のうち、特に処分案及び量定の考え方について、公開条例第7条第5号該当性の説明を補足する。

ア 量定の考え方は、人事室が、基本条例の別表に定める処分量定の基準に基づき評価した、職員の非違行為についての具体的な評価内容の案であり、処分案は、量定の考え方から導き出される処分内容の案である。ここで、基本条例の別表に定める処分量定の基準の内容とは、非違行為の類型ごとに懲戒処分の種類を示したに過ぎないものであり、量定の考え方及び処分案の作成に当たっては、人事室が、個々の非違行為の動機及び態様を個別具体的に斟酌するとともに、公務内外に与える影響等を総合的に考慮して、職員の非違行為について評価を行うものである。したがって、量定の考え方には、職員の非違行為について、人事室がどの

ような点に着眼し、どのように評価するのかといった個々の事案に応じた評価方法が示されており、また、処分案にはその評価結果が示されていることになる。このような性質を有する量定の考え方及び処分案を公開すると、職員の非違行為について、人事室が行う評価の着眼点及び手法が明らかとなり、今後、同種の事案において、非違行為を行った職員が自己に不利な評価を受けることを免れるための措置を講じる手段を与えてしまうことが想定される。その結果、人事室において、職員の非違行為の適正な評価が困難となり、今後実施される職員の懲戒処分に係る人事管理事務自体が機能不全に陥るおそれがある。

イ 懲戒処分に係る諮問書の作成は、人事室の職員が行っており、この懲戒処分に携わった人事室の職員の氏名は、懲戒処分に係る諮問を行う際の決裁文書をはじめとする懲戒処分に関する種々の決裁文書において、何人でも請求できる公文書公開請求において公開され、また問い合わせがあれば回答する情報である。

また、処分案及び量定の考え方を非公開としている現状においてさえ、実際に、最終的に下された懲戒処分を不満に思う被処分者らが頻繁に人事室の窓口等に押し掛け、執拗に評価に係る質問や批判、誹謗中傷を行うなどの事態が度々発生しているところである。

このような状況下において、仮に、本件決定において非公開とした処分案及び量定の考え方を更に公開した場合、人事監察委員会への諮問前に人事室の担当職員が、特定の職員の非違行為に対し、どのように評価していたのかという、懲戒処分に関して人事室内部での検討過程の未成熟な情報が明らかとなり、最終的に懲戒処分を受けた被処分者から、人事室の当該職員個人に対し、処分案や量定の考え方の内容、下された懲戒処分への苦情や批判等の意見が寄せられ、当該職員の心理的・精神的負担が増えることが容易に想定される。その結果、今後、懲戒処分に係る諮問書を作成する人事室の職員が苦情や批判等を恐れ、処分案及び量定の考え方に係る情報の記載に際し、躊躇し、公開を前提とした差し障りのない無難な情報のみを記載することで、任命権者が人事監察委員会への諮問を行うに当たっての処分案及び量定の考え方の判断に影響を及ぼし、ひいては、人事監察委員会における判断にも影響を及ぼすことから、公正な懲戒処分がなされなくなるおそれがある。

ウ 懲戒処分という重大な不利益を受ける被処分者が、懲戒処分を行うに当たっての意思形成過程の情報である処分案及び量定の考え方の内容を知りたいという心情は十分理解できるが、実施機関としては、最終の処分内容に対する理由が、被処分者本人に交付される処分説明書の処分の理由欄に具体的に記されている以上、実施機関としては懲戒処分についての説明責任は尽くされていると考えている。

仮に本件決定について処分案及び量定の考え方を公開した場合、今後すべての懲戒処分においても処分案及び量定の考え方を公開することになり、公開することにより得られる利益と上記ア及びイの支障を比較衡量すると、公開することの必要性を考慮しても、なお、今後実施される職員の懲戒処分に係る人事管理事務において、公正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは否定できず、

人事管理事務への支障を及ぼすおそれは、相当の蓋然性を有していると思料する。
エ したがって、処分案及び量定の考え方の情報は、公開条例第7条第5号に該当する非公開情報である。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

公開条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、公開条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、公開条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、公開条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいふまでもない。

2 争点

実施機関は、本件各情報について公開条例第7条第1号、同条第4号及び同条第5号を理由に非公開とする本件決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件決定を取り消し、本件各情報の公開を求めるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件各情報の公開条例第7条第1号、同条第4号及び同条第5号該当性である。

3 公開条例第7条第1号、同条第4号及び同条第5号の基本的な考え方について

(1) 公開条例第7条第1号について

公開条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報…であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例…の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が公務員等…である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、公開条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなけ

ればならない旨規定している。

(2) 公開条例第7条第4号について

公開条例第7条第4号は、行政等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報が公開されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、また、未成熟な情報が公開されたり、特定の情報が尚早な時期に公開されたりすると、誤解や憶測に基づき不当に市民等の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるとの考えのもとに、「本市の機関及び国等…の内部又は相互間における適正な意思決定が損なわれないようにするため、審議、検討又は協議に関する情報」は、原則として公開しないことができると規定している。

この「審議、検討又は協議に関する情報」とは、行政等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報をいい、これらの審議、検討又は協議を行うために必要な調査研究、企画、調整等を含むものと解される。

また、「不当に」とは、審議、検討又は協議に関する情報の内容、性質に照らし、検討段階にある情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、行政等の適正な意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものであることをいうものと解される。

(3) 公開条例第7条第5号について

公開条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は公開しないことができると規定している。

ここで「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

4 処分案及び量定の考え方の非公開事由該当性について

(1) 処分案及び量定の考え方の公開条例第7条第5号該当性について

ア 当審査会において本件文書を見分したところ、量定の考え方には、人事室が職員の非違行為に対して行った具体的な評価内容が、処分案には量定の考え方から導き出される処分内容の案がそれぞれ記載されていた。前記第4の4(2)ウのとおり被処分者には最終の処分内容及びその理由が記載された処分説明書が交付されている現状においてさえ、前記第4の4(2)イのとおり被処分者から人事室に対し評価に係る質問や批判、誹謗中傷が度々行われているとのことである。この状

況を踏まえると、懲戒処分に係る諮問書の処分案及び量定の考え方に係る情報を公開すれば、被処分者から人事室の職員に対し、現在より多くの評価に係る批判、誹謗中傷等が行われ、今後、人事室の職員がこうした批判、誹謗中傷等を懸念し、処分案及び量定の考え方に係る情報の記載に際し、公開を前提とするがゆえに、率直な記載を躊躇するおそれがあると認められる。

その結果、任命権者が人事監察委員会への諮問を行うに当たっての判断、人事監察委員会における判断、ひいては最終的な懲戒処分の内容にも影響が及ぶことから、公正な懲戒処分がなされなくなるおそれがある。

イ また、前記第4の1に記載の懲戒処分に係る諮問書並びに前記第4の4(2)アに記載の処分案及び量定の考え方の性質を踏まえると、懲戒処分に係る諮問書の処分案及び量定の考え方を公開すれば、非違行為について、人事室が行う評価の着眼点及び手法が、非違行為を行った職員に知られる可能性があり、今後同種の事案において、自己に不利な評価を受けることを免れるための措置を講じる手段を与えてしまう結果となりかねない。そうすると、職員の非違行為の適正な評価が困難となり、今後実施される職員の懲戒処分に関する人事管理に係る事務が機能不全を起こしかねない。

ウ 以上のことから、処分案及び量定の考え方を公開することは、懲戒処分の量定に係る適正な判断に支障を生じさせ、ひいては、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。したがって、処分案及び量定の考え方は、公開条例第7条第5号に該当する。

(2) 処分案及び量定の考え方の公開条例第7条第1号及び同条第4号該当性について
実施機関は、処分案及び量定の考え方の公開条例第7条第1号及び同条第4号該当性を主張しているが、処分案及び量定の考え方の公開の可否に係る当審査会の判断は上記(1)のとおりであるから、処分案及び量定の考え方の公開条例第7条第1号及び同条第4号該当性については、判断しない。

5 処分歴の非公開事由該当性について

(1) 処分歴の公開条例第7条第4号及び同条第5号該当性について

実施機関は、処分歴の公開条例第7条第4号及び同条第5号該当性について前記第4の3及び第4の4(1)のとおり主張するが、これ以上の具体的な説明はなく、実施機関の説明では、当審査会として、処分歴の同条第4号及び同条第5号該当性を認めることはできなかった。

しかも、実施機関に確認したところ、本件文書に係る懲戒処分の被処分者が大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪市条例第11号。以下「保護条例」という。）第17条第1項に基づき行った保有個人情報の開示請求に対し、実施機関は本件文書に記録された情報を特定した上で、処分歴について保護条例第19条第5号（審議検討情報）及び同条第6号（事務事業遂行情報）該当性を主張することなく開示したとのことであり、また、公文書公開請求と保有個人情報の開示請求で処分歴について公開（開示）の可否の判断が異なる合理的な理由について、当審査会に対して実施

機関から十分な主張は行われなかった。

以上を踏まえると、処分歴は、これを公にすることにより、人事監察委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないことから、公開条例第7条第4号に該当せず、さらに、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼす相当の蓋然性があるとは認められないことから、同条第5号にも該当しない。

(2) 処分歴の公開条例第7条第1号該当性について

当審査会において本件文書を見分したところ、氏名、生年月日、所属課名及び職員番号は、本件決定において既に非公開とされていることを踏まえると、処分歴は、これを新たに公にしたとしても、それをもって直ちに特定の個人を識別することができるものとは認められず、さらに、処分歴は、これを公にしたとしても、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報であるとまでは認められないことから、公開条例第7条第1号に該当しない。

6 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 坂本団、委員 玉田裕子、委員 村田尚紀、委員 小林邦子、委員 松本和彦

(参考) 答申に至る経過

平成25年度諮問受理第140号

年 月 日	経 過
平成25年12月27日	諮問
平成27年9月4日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成27年10月16日	審議（論点整理）
平成27年10月30日	審議（論点整理）
平成27年11月13日	実施機関理由説明
平成28年5月10日	審議（論点整理）
平成28年9月29日	審議（論点整理）
平成28年10月17日	審議（論点整理）
平成29年1月19日	審議（答申案）
平成29年2月2日	審議（答申案）
平成29年2月16日	審議（答申案）
平成29年3月17日	答申